https://doi.org/10.22067/jgrd.2023.79713.1212
مقالهٔ پژوهشی-مطالعهٔ موردی

مجلّهٔ جغرافیا و توسعهٔ ناحیه‌ای، سال بیست و یکم، شمارهٔ ۲، تابستان ۱۴۰۲، شمارهٔ پیاپی ۴۳

تبیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری در فرایند مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (نمونهٔ موردمطالعه: شهر مشهد)[۱]

محمد هادی درودی (دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران)
darroodi.m@ut.ac.ir
حسین حاتمی نژاد (دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران، نویسنده مسئول)
hataminejad@ut.ac.ir
سعید زنگنه شهرکی (دانشیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران)
saeed.zanganeh@ut.ac.ir
احمد پوراحمد (استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران)
apoura@ut.ac.ir

صص ۱۶۸ ـ ۱۴۱

چکیده

یکی از چالش‌های اساسی شهرها به‌ویژه شهرهای بزرگ، وجود بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و مشکلات کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در این محدوده‌های شهری است. مواجهه با این فرایندها، مستلزم استفاده از رویکردهای مناسب و متناسب با این چالش‌ها است. این موضوع می‌تواند در قالب فرایندهای مدیریتی و حکمروایی شهری که به اتخاذ این رویکردها منجر می‌شود، بررسی شود. تبیین نقش و جایگاه

۱. دسترسی به این مدرک بر پایهٔ آیین نامهٔ ثبت و اشاعهٔ پیشنهاده ها، پایان نامه‌ها، و رساله‌های تحصیلت تکمیلی و صیانت از حقوق پدیدآوران در آنها (وزارت علوم، تحقیقات، فناوری به شمارهٔ ۱۹۵۹۲۹/و تاریخ ۹/۱۳۹۵/۶) از پایگاه اطلاعات علمی ایران (گنج) در پژوهشگاه علوم و فنناوریاطلعات ایران (ایرانداک) فراهم شده و استفاده از آن با رعایت کامل حقوق پدیدآوران و تنها برای هدف‌های علمی، آموزشی، و پژوهشی و بر پایهٔ قانون حمایت از مؤلفان، مصنفان، و هنرمندان (۱۳۴۸) و الحاقات و اصلحات بعدی آن و سایر قوانین و مقررات مربوط شدنی است.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۹/۰۱ تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۱۲/۰۹

حکمروایی شهری در فرایند مداخله در محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهر مشهد هدف اصلی این پژوهش است. در این مقاله تلاش شده است تا به این سؤالات پاسخ داده شود که ویژگی و رویکردهای غالب در هر دوره چیست؟ کنشگران اصلی هر دوره کدم‌اند و چگونه در این فرایند نقش‌آفرینی می‌کنند؟ این پژوهش با رویکردی کیفی و در راستای تعیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری در این فرایند انجام شده است. برای گردآوری اطلاعات موردنیاز از تکنیک‌های مشاهده، مصاحبه و پرسش‌نامه (نمونه‌گیری هدفمند) استفاده شد. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد، در بررسی دوره سی‌ساله (۱٤۰۰-۱۳۷۰) دو رویکرد متفاوت و متمایز تشخیص‌دادنی است: در دوره اول، رویکرد غالب مداخله در این بافت‌ها، نوسازی توأم با نگاه اقتصادی و پروژه‌محور، بدون در نظر گرفتن مشارکت ساکنان و اجتماع محلی در این فرایند است؛ در دوره دوم، رویکرد بازآفرینی شهری با نگاه جلب مشارکت ساکنان و اجتماع محلی از طریق تسهیلگری و ایجاد دفاتر توسعه محله و تغییر نگرش در دولت و بخش عمومی از نوسازی و پروژه‌محوری به بازآفرینی پایدار شهری صورت گرفته است. با توجه به ویژگی‌های کنشگران هر دوره، منافع و علایق متفاوت و همچنین قدرت اثرگذاری بر سایر کنشگران بررسی و تحلیل شده است.

کلیدواژه‌ها: نوسازی، بازآفرینی شهری، حکمروایی مطلوب، بافت فرسوده، مشهد.

۱. مقدمه

در سیستم مدیریت شهری نوین برای رفع مشکلات و چالش‌ها در زندگی شهری، الگوهای متعددی ارائه شده است. یکی از این الگوها که مدل غالب در مدیریت شهری محسوب می‌شود، الگوی حکمروایی شهری است (زیاری و همکاران، ۱۳۹۰، ص. ۷۰). حکمروایی موضوعی است که بر نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده تمرکز دارد؛ همچنین فرایندی است که از طریق جوامع و سازمان‌ها تصمیمات خود را اتخاذ می‌کند و

به‌واسطه آن مشخص می‌کند که چه کسانی در این فرایند درگیرند و چگونه وظیفه خود را انجام دهند (نوبری و همکاران، ۱۳۸۹، ص. ٦).

محیط شهری پیچیده، پویا و متنوع، مستلزم ظرفیت زیاد مدیریت است که حکمروایی خوب شهری قابلیت فراهم کردن آن را دارد. از سوی دیگر بافت‌های فرسوده و ناکارآمد در شهرها را می‌توان بخشی از فضای شهری دانست که نظام زیستی آن، هم از حیث ساختار و هم از حیث کارکرد اجزای حیاتی خود، دچار اختلال و ناکارآمدی شده است. این بافت‌ها زمانی با ساختار و کارکرد مناسب با نیازهای ساکنین خود از پویایی و صلابت برخوردار بوده، اما با افزایش ناگهانی تغییرات شهرنشینی در چند دهه اخیر نه‌تنها اهمیت خود را از دست داده است، بلکه حتی قادر به انطباق با تغییرات و ارائه حیات روزمره خود نیز نیست؛ ازاین‌رو به‌عنوان نقاط مسئله‌دار شهری شناخته می‌شود (صرافی،۱۳۸۱). بافت‌های فرسوده شهری در طول سالیان نه‌تنها جمعیت اصلی و بومی خود را از دست داده، بلکه به محل استقرار مهاجرین کم‌درآمد که به دنبال ارزان‌ترین نقاط شهری برای سکونت بوده‌اند، تبدیل شده است. با وجود این استدلال که ذکر هر مثال از نحوه بازآفرینی شهری ممکن است تنها برای همان مکان به‌خصوص باارزش باشد، می‌توان تعداد زیادی از قواعد و نمونه‌های کلی رویه‌های اجرایی مناسب را در مکان‌های متفاوت شناسایی کرد. در این پژوهش به بررسی رویکردهای نظری مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و تعاریف بازآفرینی و تحولات رویکردی در فرایند بازآفرینی شهری و تعاریف مربوط به حکمروایی شهری پرداخته می‌شود (زیاری و همکاران، ۱۳۹۲).

رهیافت بازآفرینی شهری در دهه ۱۹۹۰، حرکت سازمانی در زمینه تغییرات مدیریت شهری بوده است؛ حرکت به‌سوی شکل جامع‌تری از سیاست‌گذاری و اعمال تمرکز بر راه‌حل‌های یکپارچه که در آن شراکت به‌عنوان رویکرد غالب مطرح می‌شود. این رهیافت بر توازن بیشتر میان بخش عمومی و خصوصی تأکید دارد. از منظر این رهیافت، نحوه اجرای مدیریت نوسازی و بازآفرینی، همنشینی طیفی از نهادها و مؤسسات مختلف است که می‌توان نشانه بارز قدرت و جایگاه دولت محلی و مرکزی را در آن دید (کشاورز و رهنمایی، ۲۰۱۰). براساس مراحل چارچوب بازآفرینی شهری پایدار که در سند چشم‌انداز ۱٤۰٤ و سیاست‌های

کلی نظام آمده است، تحقق بازآفرینی شهری پایدار از طریق توسعه اجتماع‌محور (مشارکت مردمی)، شهرنگر، تقاضامحور و زمینه‌گرا در تمامی مراحل و اقدامات با تأکید بر نقش حمایتگر و تسهیلگر دولت و با رعایت اولویت‌بندی محله‌ها و محدوده‌های هدف دنبال می‌شود. در این فرایند از رویکردهای یک‌سویه و از بالا به پایین و مداخلاتی پرهیز می‌شود که به ازهم‌گسیختگی بافت اجتماعی، اقتصادی و کالبدی محدوده‌های هدف منجر شود. (زیاری و همکاران، ١٣٩٢). در همین ارتباط حکمروایی موضوعی است که بر نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر، نحوه ارتباط با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات در جهانی پیچیده تمرکز داشته و فرایندی است که از طریق جوامع و سازمان‌ها تصمیمات خود را اتخاذ و به‌واسطه آن، مشخص می‌کنند که چه کسانی در این فرایند درگیرند و چگونه وظیفه خود را انجام دهند (مشکینی و همکاران، ٢٠٠٧). عوارض و مشکلات نواحی فرسوده شهری، بنا به سرشت خود چندوجهی و چندبعدی است و به شکل خاصی بروز می‌کند. افت منزلت اجتماعی و اقتصادی و نابسامانی‌های کارکردی و کالبدی این بافتها به همراه افت بسیار شدید کیفیت محیط شهری ازجمله دلایلی است که سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری را به ارائه راهبردها و راهکارهای مدیریتی در مواجهه با مسائل و مشکلات آن مجاب کرده است. یکی از این رویکردهای نوین، رویکرد بازآفرینی در چارچوب حکمروایی شهری است (زیاری و همکاران، ١٣٩٠). با شکل‌گیری تحولات اجتماعی و سیاسی و تغییر و تحولات در حوزه فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات در دهه‌های پایانی قرن بیستم و افزایش چالش‌ها و مشکلات مناطق شهری و ناتوانی مدیران و سیاست‌گذاران برای حل یا کاهش آن‌ها، به الگوی مدیریت شهری سنتی انتقادات گسترده‌ای شده است (مشکینی و همکاران، ٢٠٠٧). در چنین وضعیتی است که الگوی حکمروایی شهری به‌عنوان بدیلی برای الگوی سنتی مدیریت شهری از سوی اندیشمندان و به‌ویژه سازمان‌های جهانی و بین‌المللی ارائه شد که به‌نوعی تأکید بر گذار از نقش ساختارهای رسمی به‌عنوان محور تصمیم‌گیری به‌سوی نقش یابی جامعه مدنی در اعمال حقوق دموکراتیک و انجام وظایف است (جمدر و آملی عظیمی، ٢٠١٦).

۲. پیشینه تحقیق

بررسی پژوهش‌ها درباره فرایندهای مدیریتی نحوه مواجهه با بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، با تأکید بر بعد رویه‌ای آن، نشان می‌دهد که موضوعات مختلف همچون نوسازی، بهسازی، بازسازی و بازآفرینی شهری به‌صورت مجزا در تحقیقات مختلف بررسی شده‌اند، اما به این موضوع با تأکید بر نقش و جایگاه بازیگران و کنشگران عرصه حکمروایی در سطح محلی، رویه‌های مدیریتی، و نقش و سهم کنشگران اصلی هر دوره، در بازه‌ای زمانی و در مکانی مشخص، پرداخته نشده است. با در نظر گرفتن رویکرد رویه‌ای و محتوایی به نحوه مداخله در محلات ناکارآمد و فرسوده به‌ویژه در چند سال اخیر، تحقیقاتی انجام شده است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود.

یکی از اولین پژوهش‌هایی که با موضوع بازآفرینی شهری در دانشگاه‌های ایران انجام شده است، رساله لطفی (۱۳۸۷) با موضوع حفاظت و بازآفرینی شهری با تأکید بر مفاهیم و شرایط سال‌های دهه ۱۹۹۰ میلادی تاکنون بوده که به‌صورت محتوایی به مفاهیم نوزایی، حفاظت و بازآفرینی شهری با تأکید بر دهه‌های اخیر پرداخته است. گفتنی است این رساله به تألیف کتابی نیز در این زمینه با عنوان *تبارشناسی بازآفرینی شهری از بازسازی تا نوزایی*، در سال ۱۳۹۰ منجر شد. زارعی (۱۳۹۷) در رساله دکتری در دانشگاه چمران اهواز خود، به تبیین الگوی مدیریت یکپارچه بازآفرینی شهری پایدار بافت‌های فرسوده با مطالعه موردی کلان‌شهر اهواز، پرداخت. مطابق با نتایج پژوهش وی، با توجه به ویژگی‌های کنشگران فرایند مدیریت بازآفرینی شهری، براساس منافع و علایق و همچنین قدرت اثرگذاری بر سایر کنشگران، ضروری است که تغییر نقش براساس تحقق مدیریت یکپارچه در این فرایند صورت گیرد. از طرفی تحقق حکمروایی خوب شهری در فرایند مدیریت یکپارچه بازآفرینی شهری در شهر اهواز مستلزم رویکردی مبتنی بر همکاری میان همه کنشگران و براساس طرح و برنامه نهادی است. در این راستا ضروری است رهبری قدرتمندی به‌منظور پشتیبانی از حضور همه کنشگران مبتنی بر تسهیلگری و تمرکززدایی وجود داشته باشد. ایزدی (۲۰۰۸) در رساله دکتری خود در دانشگاه نیوکاسل به موضوع بررسی تطبیقی بافت تاریخی دو شهر شیراز و مشهد پرداخت. در این رساله، تأکید اصلی بر بازآفرینی و باززنده سازی هسته‌های تاریخی این

دو شهر بوده، اما با بررسی محتوایی و رویه‌ای این حوزه، بر نقش و اثرگذاری کنشگران بازآفرینی شهری بر دستاورد و نتیجه نهایی تأکید شده است. امینی در رساله دکتری خود (١٣٩٦) در دانشگاه تربیت‌مدرس به تبیین الگوی حکمروایی محلی در فرایند بازآفرینی شهری پایدار (نمونه موردمطالعه: شهر تهران) پرداخت. در بررسی نمونه موردمطالعه در این پژوهش که فرایندهای مدیریت بازآفرینی شهر تهران در مقیاس محلی است، ضمن شناسایی کنشگران محلی مؤثر بر فرایند بازآفرینی شهری در سطح محلی، مؤلفه‌ها و الزامات اصلی تحقق فرایند حکمروایی مطلوب در بازآفرینی شهر تهران در سطح محلی، بررسی شده و درنهایت روابط و نقش کنشگران این فرایند متناسب با ویژگی‌های بستر مدیریت شهری تهران در راستای تحقق حکمروایی مطلوب به‌منظور دستیابی به اهداف بازآفرینی شهری پایدار تبیین شده است. پیران (١٣٩٨) طرح پژوهشی با عنوان «توسعه محله‌ای مشارکت مبنا و مشارکت‌محور در ایران (موردپژوهش: شهر تهران)» به کارفرمایی سازمان نوسازی شهر تهران انجام داد. در این پژوهش با رویکردی جامع و مشارکت مبنا و معطوف به اجرا در زمینه نوسازی شهری، پنج محله از محله‌های تهران شامل نعمت‌آباد، رباط‌کریم، امام‌زاده عبدالله، خانی‌آباد و باغ آذری از منظر پایداری و شهروندمداری با هدف‌گیری توسعه و با رویکرد اجرایی مطالعه شد. درمقابل مفهوم شهروندمداری، زورمندمداری یا زورمداری، مطرح شد و آثار الگوی زورمندمدار بر ساخت جامعه و اجزا و عناصر آن بررسی شد. در این پژوهش، مفهوم از جا کندن نقطه‌ای فرضی است که اقدامات آگاهانه و برنامه‌ریزی‌شده، معطوف به فضا، سبب شکل‌گیری و فعال شدن آن می‌شود. درنهایت اقدامات لازم در این زمینه به‌صورت موارد زیر معرفی شد: حضور همه سازمان‌های ذی‌نفع در بافت و ایجاد دفاتر به‌عنوان نوعی انباشت در محلات که سبب تحرکات جدید در محلات می‌شود؛ شناخت محور بقا در هر محله ازجمله مسکن که در بسیاری از محلات می‌تواند جاذب جمعیت و بسیج‌کننده نیروهای مردمی باشد؛ بنابراین پذیرش نوسازی و بهسازی می‌تواند محور بقا و بسیج‌کننده باشد؛ بر این اساس، محرک‌های از جا کندن اقتصادی که با حضور و آغاز فعالیت سازمان‌های دولتی به راه می افتند و به‌مثابه نقطه شروع اهمیتی بی‌مانند دارند، مدنظر قرار گرفته‌اند. روستا (١٣٩١) در طرح پژوهشی با عنوان «تبیین جایگاه نهادهای مختلف دولتی ، عمومی، خصوصی، مردم نهاد و غیره

در نوسازی بافت‌های فرسوده» به کارفرمایی سازمان نوسازی شهر تهران، به بررسی نهادهـای درگیر در این حوزه از سطوح ملی تا محلی پرداخت. سپس با بررسی نقـش و جایگـاه آن‌هـا، چشم‌انداز آتی نهادهای متولی (براسـاس راهبردهـا و راهکارهـای ایجـاد تعامـل بین‌بخشـی و مشارکتی) در فرایند نوسازی تدوین شد. از اصلی‌ترین چالش‌هایی که در این پـژوهش اشـاره شده است، تعدد مأموریت‌های متـداخل حوزه‌هـای گونـاگون درگیـر در ایـن زمینـه و نبـود هماهنگی و نظارت بر فرایند تعامل میان آن‌ها بوده است. علاوه بر این، در زمینـه کنشـگران و نقش آن‌ها در فرایندهای حکمروایـی به‌صـورت عـام نیـز پژوهش‌هـا و طرح‌هـای مطالعـاتی متعددی انجام شده است که رساله دکتری شهرسازی ناصر برکپور (۱۳۸۱) با عنـوان «گـذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران: مطالعهٔ موردی همدان–اسلام‌شـهر» در دانشـگاه تهران را می‌توان به‌عنوان یکی از اولین و اصلی‌ترین منابع در این حوزه نام برد کـه بـه تـألیف کتابی با عنوان *مدیریت و حکمروایی شهری* نیز منجر شد. در این کتاب، ضمن بررسی مفاهیم پایه مدیریت شهری، تحول از رویکرد حاکمیت به حکمروایی شهری بررسـی شـده و اصـول حکمروایی خوب شهری معرفی شده است.

۳. روش‌شناسی تحقیق

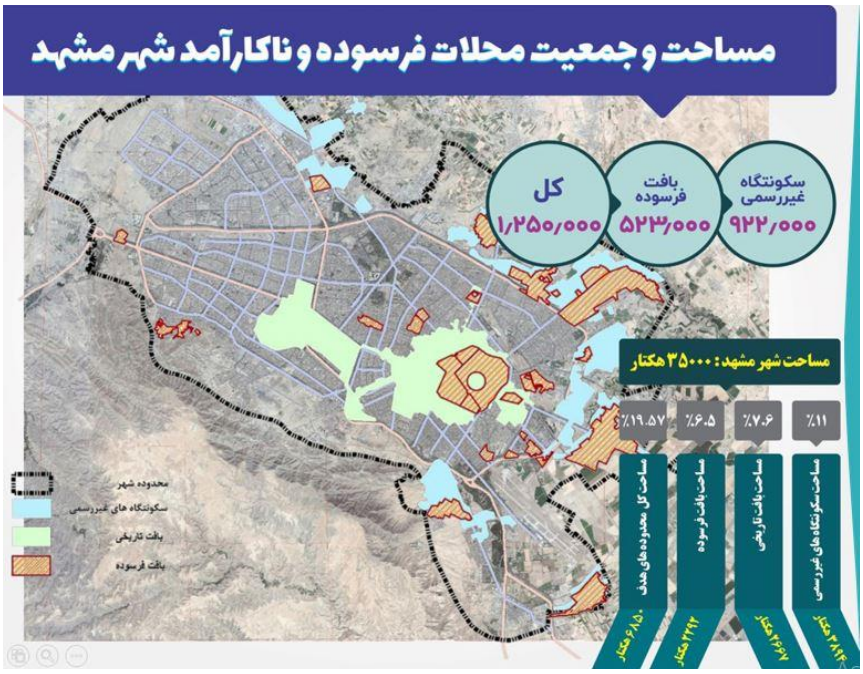
۳. ۱. روش و متغیرهای تحقیق

این پژوهش با تأکید بر نقش فرایندهای حکمروایی در راسـتای تحقـق بـازآفرینی شـهری پایدار در مقیاس محلی شهر مشهد، با رویکردی کیفی و در راسـتای تعیـین جایگـاه و تحقـق همکاری میان کنشگران این فرایند انجام شد. راهبرد ایـن پـژوهش ترکیبـی از مـوردپژوهی و نظریه‌سازی بنیادی است؛ زیرا از یک سو سؤال اصلی پژوهش مبتنی بر «چگونگی» تحقق این رویکرد در شهر مشهد است و از سوی دیگر، هدف آن اثبات یا رد فرضیه نیست؛ بلکه آزمون یک نظریه است و به دنبال توسعه یک نظریه با تأکید بر بستر آن است. در نوع از پژوهش‌های کیفی که هدف اصلی آن توسعه الگوها و درک نظریه است، مبتنی برویژگی‌های منحصر به فرد است؛ بنابراین «فرایند» انجام پژوهش بسیار حائز اهمیت است در مقایسه با پژوهش‌های کمی که در آن حجم نمونه اهمیت دارد و محصول مبنا است؛ بر این اسـاس، داده‌هـای اصـلی ایـن

پژوهش از منابع زیر حاصل شده است: تحلیل اسنادی، مصاحبه‌های عمیق، برگزاری گروه بحث و پیمایش میدانی. مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته (۳۰ نفر) با تأکید بر تنوع مصاحبه‌شونده‌ها که از میان کنشگران متعدد و متنوع و براساس دانش اولیه انتخاب شدند، براساس نمونه‌گیری متواتر و مبتنی بر تکنیک گلوله‌برفی تا دستیابی به اشباع نظری ادامه یافتند. در پژوهش‌های کیفی برای دستیابی به اطلاعات، نمونه‌ها با دقت بسیار زیادی انتخاب می‌شوند تا بیشترین کمک را به دستیابی به نتایج پژوهش کنند. در گام اول، پس از بررسی متون تخصصی و دستیابی به چارچوب نظری پژوهش، ورود به نمونه پژوهش یعنی شهرمشهد انجام شد. در این راستا با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند، گردآوری اطلاعات آغاز شد. یکی از روش‌های نمونه‌گیری هدفمند، نمونه‌گیری متوالی یا متواتر است. در این روش، نمونه‌گیری تا دستیابی به حد اشباع ادامه یافت. از روش نمونه‌گیری گلوله‌برفی نیز استفاده شد. در این روش، پژوهشگر و همکاران اصلی (در این پژوهش، استادان راهنما و مشاور) افراد کلیدی را شناسایی کردند و پس از آن، افراد بعدی توسط گروه اول مصاحبه‌شوندگان معرفی شدند.

۳. ۲. محدوده موردمطالعه

شهر مشهد به‌عنوان کلان‌شهری با ویژگی‌های پیچیده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در بافت‌های شهری خود نیز دچار چالش‌های پیچیده‌ای ازجمله زوال و رکود شهری است. بخش گسترده‌ای از این بافت‌ها، طبق شاخص‌های طرح جامع سوم مشهد که با شاخص‌هایی کالبدی (سه شاخص ناپایداری، ریزدانگی و نفوذناپذیری) به شناسایی نواحی فرسوده و ناکارآمد شهر مشهد پرداخته است و همچنین مطالعات توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی شهر مشهد، حکایت از بیش از ۵۰۰۰ هکتار (شکل ۱) محدوده نیازمند سیاست‌گذاری ویژه دارد. با در نظر گرفتن شاخص‌های غیرکالبدی ازجمله محرومیت‌های اجتماعی، ضعف در بنیه اقتصادی ساکنان به‌عنوان یکی از عوامل مهم و چالش‌های محیط‌زیستی این نواحی گسترده‌تر از شهر مشهد است؛ بنابراین در این پژوهش به‌طورکلی محلاتی با ویژگی‌های ناکارآمدی و فرسودگی در شهر مشهد و همچنین کنشگران مدیریت بازآفرینی شهر در سطح محلی در شهر مشهد مطالعه شده‌اند.



شکل ۱. مشخصات محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد

مأخذ: سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد، ۱٤۰۰

موضوع اصلی این پژوهش، مطالعه فرایندهای مدیریتی مجموعه اقدامات مواجهه با چالش ناکارآمدی بافت‌های شهری با رویکرد بازآفرینی، با تأکید بر فرایندهای حکمروایی محلی مبتنی بر همکاری میان کنشگران است. نمونه این پژوهش، فرایندهای مدیریت بازآفرینی در شهر مشهد، شناسایی کنشگران آن، تحلیل روابط و مناسبات قدرت میان آن‌ها و همچنین تحلیل ظرفیت‌های آن‌ها متناسب با نقش هرکدام از کنشگران در فرایند مدیریت بازآفرینی شهری در راستای تحقق همکاری پایدار میان آن‌هاست.

٤. مبانی نظری تحقیق

فرایندهای رکود، زوال و افت شهری که موجب ایجاد فضاهای ناکارآمد و فرسوده در شهر می‌شوند، یکی از پرچالش‌ترین مسائل عصر حاضر شهرها به‌ویژه شهرهای بزرگ هستند (برنامه توسعه ملل متحد، ۲۰۰۵). این فرایندها که به‌صورت گسترده‌ای تحت‌تأثیر ابعاد

اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و مدیریتی هستند، سبب بروز مسائل و مشکلات در عملکرد بافت‌های شهری، از بین رفتن حیات اجتماعی، اقتصادی ساکنان این محلات و به‌ویژه نمود آن‌ها در عرصه‌های عمومی شهر، تراکم زیاد جمعیتی و ساختمانی همراه با نبود زیرساخت‌های لازم، ناتوانی اقتصادی مردم و نبود انگیزه‌های اجتماعی و اقتصادی سرمایه‌گذاری در این فضاها می‌شوند (دویران و همکاران، ۱۳۹۰). رویکردهای مداخله‌ای در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری همراه با تحولات در بسترهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در طول چند دهه اخیر تغییر یافته‌اند؛ به‌طوری‌که نه‌تنها ابعاد کالبدی، بلکه ابعاد اجتماعی و اقتصادی را نیز مدنظر قرار می‌دهند؛ به‌ویژه از اوایل قرن بیست‌ویکم به بعد، تقویت رویکرد توسعه پایدار و دستیابی به مکان‌های پایدار، ازجمله این تحولات رویکردی است (جعفری جبلی و همکاران، ۱٤۰۱). در این میان، فرایندهای نوسازی شهری و مدل‌های متمرکز دولت‌مبنا، به‌صورت مشارکتی و فرایندی پایین به بالا و با جلب حداکثری بخش‌های مختلف عمومی، خصوصی و اجتماع محلی در حال تغییر است (اینس و بوهر، ۲۰۱٤). در بسیاری از کشورها، رویکردهای بازآفرینی شهری که به‌منظور احیای بافت و فضاهای شهری در سیاست‌های کلان طرح‌های توسعه شهری وارد شده است، فرایندی است که نه‌تنها ابعاد کالبدی فضا، بلکه ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی فضاها را نیز مدنظر قرار می‌دهد (برانی و همکاران، ۱٤۰۱). در این رویکرد، با در نظر گرفتن شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ساکنان یک محدوده و دیگر شهروندان آن شهر، فضاها احیا و بازتولید شده و عملکردهای ویژه‌ای در آن پیش‌بینی می‌شود. تغییر در این رویکردها همراه با تغییرات در شیوه مدیریت توسعه شهری، تحولات از مفاهیم حکومت به حکمروایی و تفویض اختیارات از نهادهای متمرکز دولتی به نهادهای محلی و بخش خصوصی در کنار توانمندسازی آن‌ها، به بروز شیوه‌های نوین مدیریت شهری در عرصه‌های مختلف ازجمله بازآفرینی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد منجر شده است (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۸). عملیاتی شدن مفاهیم مشارکتی و توانمندسازی نهادهای اجتماع محلی، تفویض و تغییر نقش‌های کلیدی کنشگران از دولت به نهادهای مدنی در کنار نقش حمایتی و نظارتی نهادهای حکومتی و همچنین استفاده از ظرفیت‌های محلی در مدیریت بازآفرینی شهری، محور اصلی تمرکز در رویکردهای جهانی

هستند (منوچهری و همکاران، ۱۳۹۸). در سطح ملی یکی از پرچالش‌ترین مباحث مطرح‌شده در دو دهه اخیر، موضوع حل چالش بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری است. همراه با بروز مسائل گسترده در شهرها، افزایش اهمیت توسعه از درون و جلوگیری از پراکنده‌رویی شهرها، در کنار مطرح شدن شاخص‌هایی مانند کیفیت زندگی، و لزوم احیای اجتماعی و اقتصادی نواحی شهری و افزایش سرزندگی در میان آن‌ها، سبب شد که الگوهای بازآفرینی شهری بیش‌ازپیش مدنظر قرار گیرند. بررسی رویکرد بازآفرینی نشان از تغییر رویکردها با غلبه اقدامات کالبدی از اواسط قرن بیستم، تغییر این رویکردها با تأکید بر نقش اجتماع محلی در اواخر این قرن و تأکید بر همکاری و تعامل میان بخش‌های مختلف و تغییر رویکردها در این زمینه به‌ویژه در حوزه سیاست‌گذاری شهری در دوره‌های مختلف دارد. تغییر در رویکردهای بازآفرینی شهری و به‌ویژه تحول در الگوهای مدیریت آن در بستر تحولات جهانی، به‌ویژه مطرح شدن رویکردهای حکمروایی شهری و کاهش تصدی‌گری بخش عمومی و دولت در این فرایند، تغییر الگوهای برنامه‌ریزی و مطرح شدن برنامه‌ریزی همکارانه به‌عنوان رهیافت جدید برنامه‌ریزی و حرکت به‌سوی ظرفیت‌سازی‌های محلی و استفاده از ظرفیت سایر بخش‌ها به‌ویژه با تأکید بر نهادهای اجتماع محلی مبنا و داوطلبانه بوده است. از لحاظ تاریخی مفهوم حکمرانی به اندازه تمدن بشری قدمت دارد و بسته به سطح آن (ملی، منطقه‌ای و محلی) مجموعه‌ای از بازیگران رسمی و غیررسمی را در بر می‌گیرد که بر جریان تصمیم‌گیری تأثیرگذارند (صحرایی و محمودی‌نیا ،۱۳۹۷). مبنای اساسی برای ویژگی‌های حکمروایی خوب، شاخص‌های هشت‌گانه‌ای است که توسط برنامه توسعه سازمان ملل و بانک جهانی مطرح شده‌اند. این شاخص‌ها به‌ترتیب عبارت‌اند از: مشارکت[۱]، حاکمیت قانون[۲]، شفافیت[۳]، مسئولیت‌پذیری[۴]، اجماع‌سازی[۵]، عدالت و انصاف[۶]، کارایی و اثربخشی[۷] و پاسخ‌گویی[۸].

1. Participation
2. Role of Law
3. Transparency
4. Responsiveness
5. Public Cause
6. Equity
7. Efficiency
8. Accountability

در ایران به‌ویژه برای کلان‌شهر مشهد به‌عنوان دومین شهر بزرگ کشور، چند دهه است که مقوله نوسازی شهری مطرح شده است. سیاست‌گذاری در این حوزه از رویکردهای با غلبه مسائل کالبدی و حتی تاحدودی تأکید بر رویکردهای تأمین مالی و سودآوری‌های اقتصادی (ازجمله در نمونه طرح منطقه ثامن و بافت پیرامون حرم امام رضا (ع)، بافت آبکوه، بافت وکیل‌آباد، محور عامل، میدان شهدا و...) تا تحولات چند سال اخیر که تلاش شده است رویکردهای اجتماعی و مشارکتی نیز در کنار دیگر مسائل دیده شود، تغییر یافته است (رهنما، ۱۳۸۷)؛ بااین‌حال به دلیل وجود انواع پیچیدگی‌ها در شهر مشهد، ازجمله پیچیدگی در نقش و عملکرد نهادها و سازمان‌های مسئول و ذی‌ربط، روابط نهادی و ساختارهای اجتماعی اقتصادی مؤثر بر تعامل میان کنشگران این حوزه، به همراه چالش‌های مدیریتی توسعه شهری، هنوز راهکار قابل‌قبول و تجربه موفقی (بدون در نظر گرفتن نتیجه آتی رویه‌های اخیر در بازآفرینی شهری) اجرا نشده است (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۹). در چند دهه اخیر، فرایندها و چارچوب‌های مدیریت توسعه شهری در بیشتر شهرهای جهان، تحولات گسترده‌ای به سوی تفویض اختیار بیشتر به سطح کنشگران محلی داشته است، اما مشهد همچنان نتوانسته است متناسب با این تحولات و در راستای کارآمدی بیشتر نظام مدیریت توسعه شهری تغییر یابد؛ بااین‌حال تجربه بازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می‌دهد که به‌رغم تحول در رویکردهای مدیریتی در حوزه بازآفرینی شهری از پروژه‌محوری به‌سوی محله‌محوری و به‌رغم ایجاد نهادهای تسهیلگری محلی در پنج سال اخیر، به دلیل رویکردهای غالب متمرکز در زمینه برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و همچنین شرایط بد اقتصادی حاکم بر ساکنان محلات هدف بازآفرینی، مجموع نتایج به‌دست‌آمده از این تحولات، تحقق اهداف بازآفرینی شهری پایدار را در کوتاه‌مدت نشان نمی‌دهد.

۵. یافته‌های تحقیق

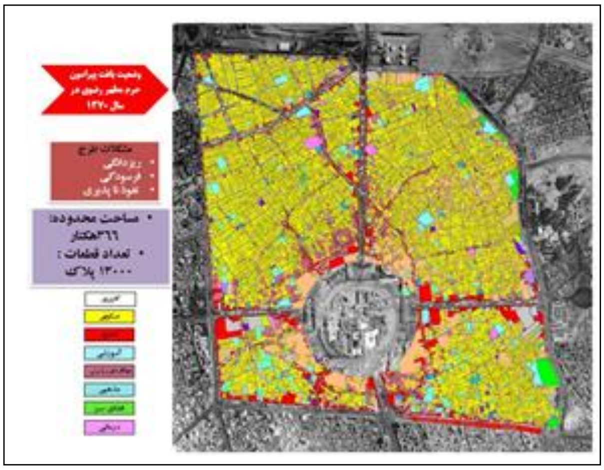
در این بخش از پژوهش ابتدا تلاش شده است تا با بررسی اسناد و قوانین سیاستی و رویکردهای قالب در حوزه سیاست‌گذاری مدیریتی مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد در سی سال اخیر (۱۳۷۰–۱٤۰۰) در شهر مشهد، به همراه یکی از شاخص‌ترین پروژه‌های

نوسازی و بازآفرینی شهری در آن دوره که مبین نحوه عملیاتی شدن آن رویکرد است، بررسی شود. در تحلیل هر دوره نقش کنشگران مختلف در هر پروژه متأثر از پارادایم غالب سیاست‌گذاری آن دوره و تغییری که در روابط قدرت و نفوذ میان آن‌ها به وجود آمده است، درخورتوجه است؛ بر این اساس، در هر دوره به‌منظور شناسایی کنشگران اصلی هر رویکرد، ضمن بررسی اسناد سیاست‌گذاری و اسناد پروژه، با افراد کلیدی و متخصصان مصاحبه عمیق شد و پس از مشخص شدن کنشگران و بازیگران در هر رویکرد، ماتریس مقایسه‌ای دو دویی برای تحلیل روابط قدرت میان آن‌ها به دست آمد. سپس قدرت اثرگذاری هر کنشگر در ارتباط با سایر کنشگران در هر نمونه، ترسیم شد.

مرور تحولات سیاست‌گذاری این دوره (۱۳۷۰–۱٤۰۰) و بررسی تجارب در رابطه با طرح‌های نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می‌دهد که این دوره را می‌توان به دو دوره با رویکرد غالب تقسیم کرد:

۵. ۱. دوره اول سال‌های ۱۳۷۰–۱۳۹۵

شیوه مدیریت اقتدارگرایانه همراه با تفکر سودآوری اقتصادی در قالب طرح‌ریزی ابر پروژه‌ها که نمونه بارز آن را در این دوره می‌توان در قالب طرح نوسازی پیرامون حرم مطهر امام رضا (ع) و بافت مرکزی منطقه ثامن (شکل ۲) و ده‌ها پروژه اجرایی دیگر (پروژه‌های نوسازی بافت میدان شهدا، نوسازی بافت فرسوده آبکوه، نوسازی بافت خیابان عامل، نوسازی بافت فرسوده قلعه وکیل‌آباد و چندین پروژه دیگر) در شکل شماره ۳ مشاهده نمود. در این دوره نگاه کلی چه در حوزه سیاست‌گذاری (رویکرد طرح‌های تهیه و تصویب شده برای این پروژه‌ها) و چه در حوزه اجرایی و مدیریت شهری، تملک قطعات و خروج ساکنین از محدوده مداخله پروژه و تعریف پروژه‌های سود آور اقتصادی در محدوده‌های مورد نظر بوده است.



شکل ۲. جزئیات طرح نوسازی بافت مرکزی شهر مشهد (منطقه ثامن) در بدو شرع طرح (سال ۱۳۷۲)

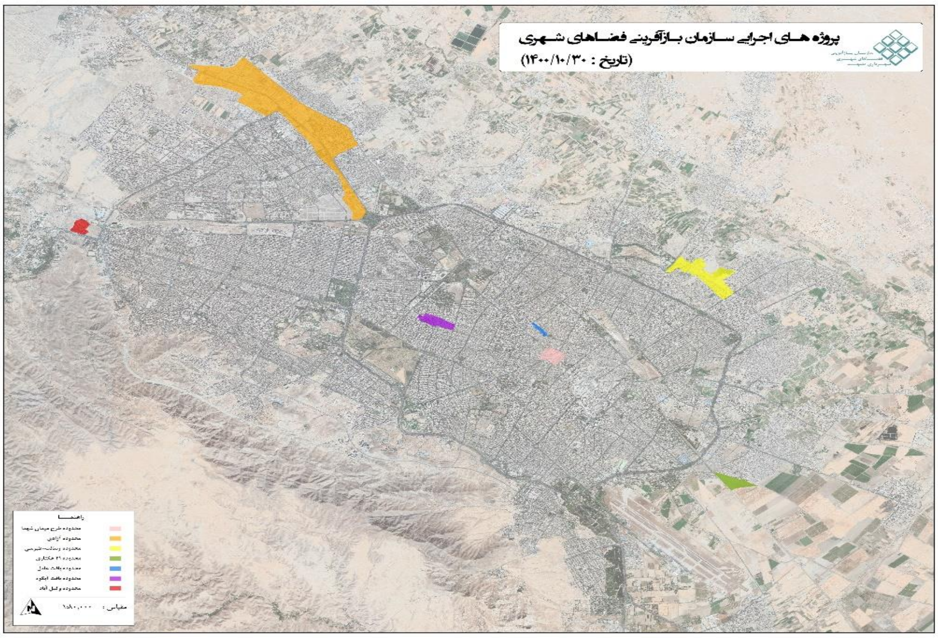
مأخذ: شرکت عمران و مسکن‌سازان منطقه ثامن، ۱۳۹٥

جدول ۱. پیشرفت فیزیکی و هزینه‌های اجرای طرح نوسازی بافت مرکزی شهر مشهد تا سال ۱۳۹٥

مأخذ: شرکت عمران و مسکن‌سازان منطقه ثامن، ۱۳۹٦

برآورد پیشرفت و هزینه های کل اجرای طرح تا سال ۱۳۹٥(ارقام به میلیارد ریال)				
ردیف	شرح هزینه	کل هزینه	هزینه انجام شده	هزینه باقیمانده
۱	تملک و اجرای فضاهای عمومی	۷٥۰۰۰	۳٥۰۰۰	٤۰۰۰۰
۳	تملک و اجرای پروژه های انتفاعی	۷۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	٤۰۰۰۰
جمع کل		۱٤٥۰۰۰	٦٥۰۰۰	۸۰۰۰۰

براساس جدول ۱ پیشرفت فیزیکی طرح تا سال ۱۳۹٥ در حدود ٤٥ درصد بود و ٦٥ هزار میلیارد ریال تا سال مدنظر بابت تملک و اجرای برخی از پروژه‌های عمومی و انتفاعی هزینه شد. بعد از گذشت ۲٥ سال از شروع رویکرد اقتصادی و پروژه‌محور در نوسازی بافت مرکزی شهر مشهد، در سال ۱۳۹٥ رویکرد مذکور متوقف شد و مقرر شد تا ادامه طرح با رویکرد بازآفرینی شهری با اولویت حفظ سکونت ساکنان فعلی بازنگری شود. در سایر پروژه‌های نوسازی که با رویکرد مشابه پروژه ثامن در حال انجام بود نیز تغییر رویکرد به بازآفرینی شهری و مشارکت با ساکنان بافت مدنظر قرار گرفت.



شکل ۳. موقعیت سایر پروژه‌های نوسازی و اجرایی سازمان تا سال ۱۳۹۵

مأخذ: سازمان عمران و بازآفرینی فضاهای شهری، ١٤٠١

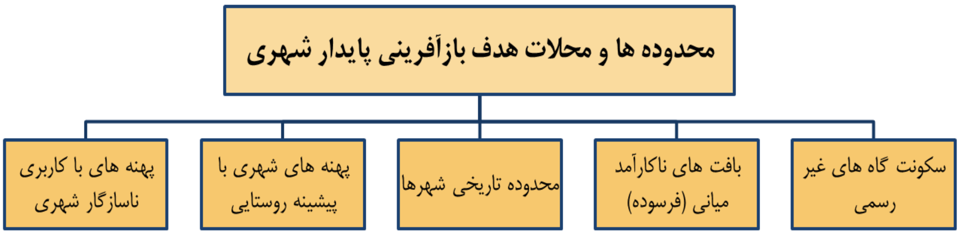
در جمع‌بندی ویژگی‌های دوره اول نوسازی در شهر مشهد (۱۳۷۰ تا ۱۳۹۵)، رویکرد نوسازی در غالب پروژه‌های جزیره‌ای و با هدف تملک قطعات و تعریف پروژه‌های اقتصادی مدنظر بوده است. در این دوره، از مجموع ۵۰۰۰ هکتار محلات مشمول نوسازی و بهسازی شهری فقط برای حدود ۱۰۰۰ هکتار آن در قالب همین پروژه‌های نوسازی اقداماتی انجام شده و برای سایر محلات مشمول (٤٠٠٠ هکتار) برنامه متمرکز و مدیریت تام‌الاختیار و یکپارچه‌ای وجود نداشته است.

۵. ۲. دوره دوم سال‌های ۱۳۹٦–١٤٠٠

با تصویب سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در سال ۱۳۹۳ و با توجه به اهداف، سیاست‌ها و راهبردها اعلام‌شده در سند مذکور، بازآفرینی پایدار محلات ناکارآمد شهری به‌عنوان رویکرد غالب در این حوزه مدنظر قرار گرفت؛ رویکرد جلب مشارکت ساکنان، ذی‌نفعان و ذی‌نفوذان، نهادسازی و توجه به

نهادهای توسعه محلی در راستای دستیابی بـه نوسـازی و بـازآفرینی پایـدار محلـه همـراه بـا درگیرکردن جامعه محلی که تجربه آن را در ایجاد دفاتر توسعه محله (تسهیلگری) در محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد می‌توان مشاهده کرد.

براساس آیین‌نامه نحوه فعالیت ستاد ملی بازآفرینی پایدار، محدوده‌ها و محلـه‌های هـدف برنامه‌های احیا، بهسازی و نوسازی شهری مصوب ۱۳۹۳/۰٤/۲۳، محدوده‌های نیازمند احیـاء، بهسازی و نوسازی واقع در محدوده تـاریخی شـهرها، پهنـه‌های نابسـامان میـانی شـهرها کـه حاصل ساخت‌وسازهای دهه‌های اخیر هستند، پهنه‌های شهری با پیشینهٔ روسـتایی کـه در اثـر گسترش بی‌رویهٔ شهرها در عرصه کنونی شهر ادغام شده‌اند و سکونتگاه‌های غیررسمی که در محدوده شهرها قرار دارند، هدف برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری است (شکل ٤).



شکل ٤. انواع گونه‌های محلات هدف بازآفرینی

مأخذ: سند ملی راهبردی بازآفرینی شهری، ۱۳۹۳

در ابتدای این دوره، مدیریت شهری (شورای شهر و شهرداری مشهد) با تغییر رویکرد به بازآفرینی شهری، ساختارهای موردنیاز این موضوع را در راسـتای ایجـاد مـدیریت متمرکـز و تام‌الاختیار مدنظر قرار داد و سازمان بازآفرینی فضاهای شهری در این راستا تأسیس شـد. ایـن سازمان با اهدافی که برای آن تعریف شده است، اقداماتی را در راستای ارتباط مستقیم با مردم از طریق تشکیل دفاتر توسعه محله و هم‌افزایی بیشتر و جلب مشارکت دستگاه‌های مـرتبط در این حوزه، به‌عنوان دبیر ستاد بازآفرینی شهرستان مشهد در دستور کار خود قرار داد. تا قبل از سال ۱۳۹۵ هیچ دفتر توسعه محله‌ای در محلات هدف بازآفرینی شهر مشـهد وجـود نداشـت.

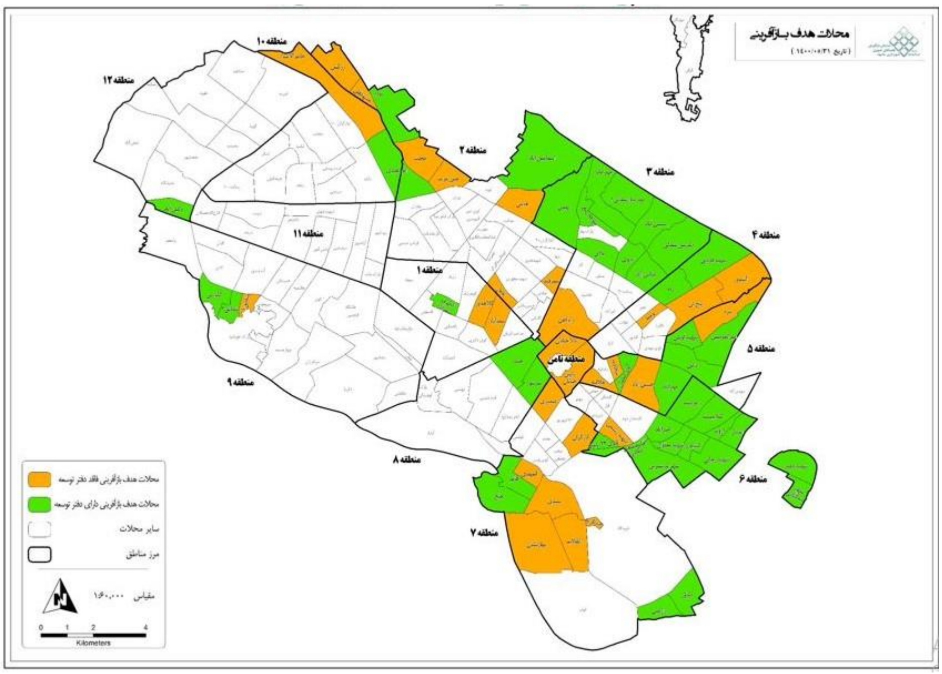
طی این دوره (۱۳۹۵–۱٤۰۰) ٤۲ دفتر توسعه محله در محلات هدف بازآفرینی شهر مشهد (شکل ٥) راه‌اندازی شد. شهر مشهد در مقایسه با سایر کلان‌شهرها که از سالیان قبل (اولین دفتر نوسازی شهر تهران در سال ۱۳۸۷ تأسیس شد) به تشکیل دفاتر تسهیلگری اقدام کرده بود، از رشد چشمگیری در تشکیل این دفاتر برخوردار بوده است (جدول ۲).

جدول ۲. مقایسه دفاتر توسعه محله تشکیل‌شده در مشهد و سایر شهرها

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۰

شهر	تعداد دفاتر تسهیلگری شهرداری	تعداد دفاتر تسهیلگری وزارت کشور	مجموع
تهران	۵۶	–	۵۶
مشهد	۳۸	۴	۴۲
شیراز	۱۱	۸	۱۹
کرج	۹	۵	۱۴
تبریز	۰	۱۸	۱۸
اصفهان	۶	۸	۱۴

براساس شکل ٥، ۷۸ درصد از جمعیت و ۷۰ درصد از مساحت محلات هدف بازآفرینی تحت‌پوشش دفاتر توسعه محله قرار گرفته‌اند. دفاتر توسعه محله ضمن انجام اقدامات مختلف اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و شهرسازی، برای هریک از این محلات، اسناد توسعه محله با رویکرد بازآفرینی پایدار محله تهیه کرده‌اند. این اسناد بعد از طی مراحل ارزیابی تخصصی و هماهنگی بین‌دستگاهی، به تصویب ستاد بازآفرینی شهرستان مشهد و ستاد بازآفرینی استان خواهد رسید.



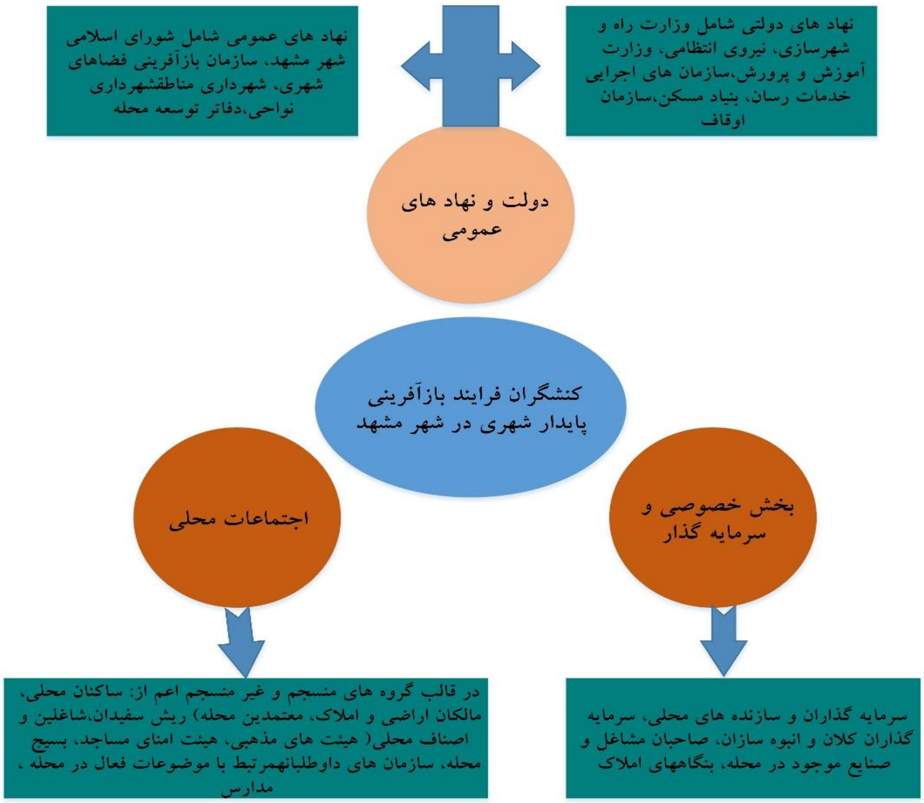
شکل ۵. محلات هدف بازآفرینی تحت‌پوشش دفاتر توسعه محله در شهر مشهد

مأخذ: سازمان بازآفرینی شهرداری مشهد، ۱۴۰۰

۵. ۳. شناسایی کنشگران هر رویکرد در فرایند نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد

یکی از اصلی‌ترین اقدامات در تحلیل فرایند حکمروایی محلی در فرایند مداخله‌ای محلات بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، شناسایی کنشگران این حوزه است؛ بر این اساس، با توجه به روش‌شناسی کیفی، این پژوهش با بررسی اسناد موجود آغاز شد و برای بررسی تفصیلی و عمیق، با متخصصان این حوزه، مدیران و کارشناسان تخصصی در بخش‌های تخصصی و مرتبط در دولت و مدیریت شهری اعم از شرکت ملی بازآفرینی شهری ایران، سازمان بازآفرینی فضاهای شهری، شهرداری‌های مناطق دارای بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، شوراهای اجتماعی محلات، دفاتر توسعه محله و با ساکنان و معتمدین محله و فعالان محله مصاحبه عمیق شد. جلسات گروه بحث‌های کانونی نیز برگزار شد. در بسیاری از متون تخصصی، به‌ویژه با تأکید بر رویکرد حکمروایی شهری، کنشگران بخش عمومی، شامل

هر دو بخش دولتی و شهرداری در نظر گرفته شده و در برخی متون دیگر به‌صورت مجـزا در نظر گرفته می‌شود. با توجه به وضعیت شهر مشهد و با توجه به حوزه وظایف تعیین‌شده برای شهرداری مشهد در زمینه بازآفرینی شهری، بخش عمومی را می‌توان بـه دو زیـربخش تقسـیم کرد: ۱- بخش دولتی که شامل وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و سـازمان‌های وابسـته به آن‌ها ازجمله شرکت ملـی بـازآفرینی شـهری، بانک‌هـا، شـرکت‌های خـدمات زیربنـایی و زیرساختی مانند (شرکت آب و برق و...) می باشد که در بسیاری مـوارد بـا ایجـاد بسـترهای حقوقی و قانونی، ایجاد تسهیلات، فراهم آوردن امنیت و... می‌تواننـد زمینـه تحقـق بـازآفرینی شهری پایدار را فراهم آورند. ۲- بخش عمومی با تأکید بر شهرداری مشهد و شورای شـهر و زیربخش‌های مرتبط با آن‌ها شامل سازمان بازآفرینی فضاهای شهری، شهرداری منـاطق دارای بافت فرسوده و ناکارآمد، معاونت‌هـای شـهرداری (بـه‌ویژه معاونـت شهرسـازی و معمـاری، معاونت اجتماعی و فرهنگی و معاونت اقتصـادی) و شـهرداری ناحیـه، شـوراهای اجتمـاعی محله، فرهنگسراها و غیره. بخش بعدی بخش خصوصی شـامل سـرمایه‌گـذاران و سـازندگان خرد و انبوه در کنار بنگاه‌های املاک محلی است که تأثیر بسیاری بر ساخت و سـاز در محلـه دارند. علاوه‌بر این‌ها، مشاغل و صنایع و اصنافی که در محلـات فعـال هسـتند، در بسـیاری از محلات نقش مؤثری در فرایند بازآفرینی شهری دارند.



شکل ٦. کنشگران اصلی در رویکرد نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤٠۱

اجتماعات محلی که در این فرایند مهم‌ترین بخش کنشگران هستند، می‌توانند به دو صورت متشکل و غیرمتشکل عمل کنند که شامل ساکنان محلی، مالکان اراضی و املاک، معتمدین محله (ریش‌سفیدان، شاغلان، اصناف محلی و...)، هیئت‌های مذهبی، هیئت‌امنای مساجد، بسیج محله، سازمان‌های داوطلبانه مرتبط با موضوع و فعال در سطح محله، مدیران مدارس و... می‌شوند (شکل ٦). نقش هرکدام از این کنشگران در فرایند بازآفرینی شهری در شهر مشهد، در هر محله در مقایسه با محله دیگر متفاوت است، ولی پس از شناسایی کنشگران و در راستای تعیین نقش و جایگاه حکمروایی شهری، روابط و مناسبات قدرت میان آن‌ها و چگونگی تأثیرگذاری این روابط و مناسبات بر سیاست‌گذاری در این حوزه است که اهمیت دارد و در ادامه تحلیل می‌شود.

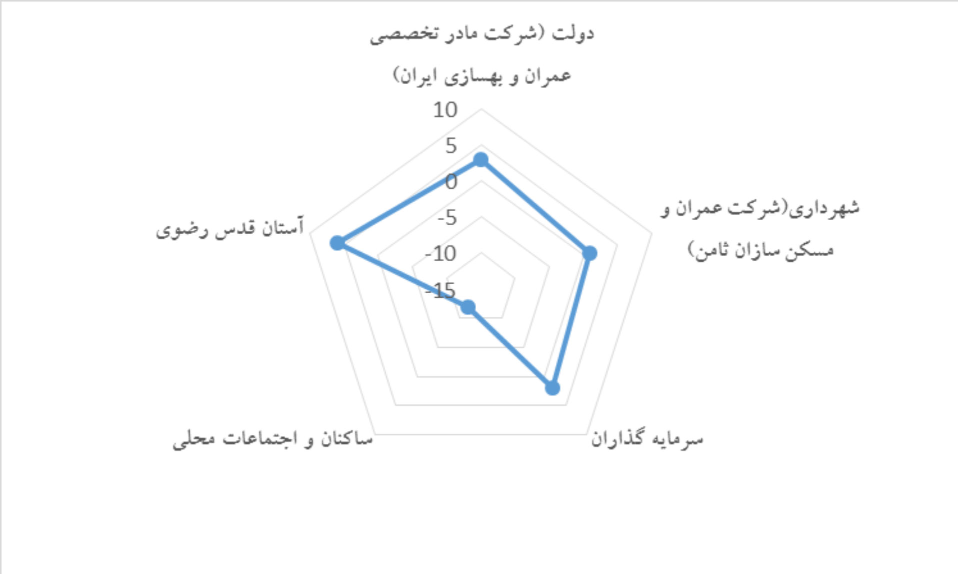
۵. ٤. تحلیل وضعیت قدرت اثرگذاری کنشگران اصلی در هر رویکرد

بررسی کنشگران و ارتباط تأثیرگذاری قدرت در هر دوره را پس از خلاصه‌سازی و تحلیل نظرهای متخصصان و کنشگران این فرایند با استفاده از روش مصاحبه عمیق و پرسش‌نامه نیمه‌سازمان‌یافته، می‌توان در قالب روابط قدرت میان کنشگران این فرایند و تأثیرگذاری آن‌ها بر هم کمّی کرد. نتیجه را می‌توان در جداول ۳ و ٤ و شکل‌های ۷ و ۸ مشاهده کرد.

جدول ۳. ماتریس مقایسه دو دویی قدرت اثرگذاری کنشگران اصلی در طرح محدوده پیرامون حرم امام رضا (ع) (تأثیر سطر بر ستون)

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۰

کنشگران	دولت (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی ایران)	بخش عمومی شهرداری (شرکت عمران و مسکن سازان ثامن)	بخش خصوصی سرمایه گذاران	جامعه مدنی ساکنان و اجتماعات محلی	ذی نفوذان خاص آستان قدس رضوی و اوقاف
دولت (شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی ایران)		٤	۳	٤	۲
شهرداری (شرکت عمران و مسکن سازان ثامن)	۲		٤	۵	۳
سرمایه گذاران	۳	٤		٤	۱
ساکنان و اجتماعات محلی	۱	۲	۱		۱
آستان قدس رضوی	٤	۳	۲	٤	



شکل ۷. قدرت اثرگذاری میان کنشگران اصلی در طرح بافت پیرامون حرم امام رضا (ع)

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۱

بررسی امتیازهای کمّی براساس داده‌های کیفی (جدول ۳ و شکل ۷) نشان می‌دهد که با وجود اینکه ساکنان و اجتماعات محلی در زمره کنشگران و ذی‌نفعان اصلی بافت پیرامون حرم هستند،از نظر قدرت اثر گذاری در طرح نوسازی محل سکونت خود کمترین قدرت اثرگذاری را در مقایسه با سایر کنشگران فعال در این طرح داشته‌اند. تسلط و استمرار این وضعیت به خروج و به حاشیه رانده شدن ساکنان محلی و جایگزینی فعالیت و کارکردهای مدنظر سایر کنشگران دارای قدت اثر گذاری در این بافت منجر شده است

جدول ٤. ماتریس مقایسه دو دویی قدرت اثرگذاری کنشگران اصلی در طرح دفاتر توسعه محله

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۱

کنشگران	بخش عمومی				بخش خصوصی	جامعه مدنی
	دولت مرکزی	سازمان بازآفرینی	شهرداری مناطق	دفاتر توسعه محله	سرمایه گذار و سازنده	ساکنان و اجتماع محلی
دولت مرکزی		٤	۱	۳	۳	۳
سازمان بازآفرینی شهری	۲		۲	٥	۲	۳

کنشگران	بخش عمومی				بخش خصوصی	جامعه مدنی
	دولت مرکزی	سازمان بازآفرینی	شهرداری مناطق	دفاتر توسعه محله	سرمایه گذار و سازنده	ساکنان و اجتماع محلی
شهرداری مناطق	-	٤		٤	٤	٥
دفاتر توسعه محله	١	٢	١		٣	٣
سرمایه گذار و سازنده	١	٢	٣	٣		٤
ساکنان و اجتماع محلی	٣	٢	١	١	٢	



شکل ٨. قدرت اثرگذاری میان کنشگران اصلی در طرح دفاتر توسعه محله

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ١٤٠١

بررسی امتیازهای کمّی براساس داده‌های کیفی (جداول ٤ و شکل ٨)، نشان می‌دهد که ورود دفاتر توسعه محله به‌عنوان یکی از کنشگران در مقیاس محلی نوسازی و بازآفرینی شهری، رویکرد جدیدی را در نحوه مواجهه با بافت‌های فرسوده و ناکارآمد به وجود آورده است. دلایل وجودی، اهداف و رسالت دفاتر توسعه محله از نظر ابزارهای کنشگری در بهترین حالت ممکن برای این دفاتر پیش‌بینی شده استف اما به دلیل جایگاه حقوقی این دفاتر و نداشتن اختیارات لازم در ساختار مدیریت و بازآفرینی شهری، همچنان نقش اصلی را در محله، شهرداری منطقه (با امتیاز خالص ١٧) به خود اختصاص می‌دهد. ساکنان و اجتماعات

محلی و پس از آن‌ها دفاتر نوسازی محله، دارای کمترین امتیاز اثرگذاری بـر سـایر کنشـگران این فرایند در سطح محلی هستند.

٦. نتیجه‌گیری

بررسی سیاست‌گذاری‌های دوره سی‌ساله از ١٣٧٠ تا ١٤٠٠ نشان می‌دهد که دو دوره تغییر در رویکردهای غالب در هر دوره به شرح زیر قابل‌شناسایی است. دوره بیست و پنج ساله بین سال‌های ١٣٧٠ تا ١٣٩٥ است. رویکرد اصلی در این دوره رویکرد مـدیریتی اقتدارگرایانـه بـا اولویت سودآوری‌های اقتصادی است که نمـود آن در شـهر در قالـب رویکـرد اعیـان‌سـازی قابل‌مشاهده است و تجربه شاخص این دوره، اجرای پروژه نوسازی بافـت مرکـزی (پیرامـون حرم امام رضا) توسط شهرداری آن دوره، دولت و آسـتان قـدس رضـوی اسـت، بسـیاری از اقدامات آن دوره متأثر از سیاسـت‌گذاری آن دوره دولـت، اسـتقلال مـالی شـهرداری‌هـا و بـا کمترین قدرت اثرگذاری برای ساکنان و اجتماع محلی است.

دوره تغییر بعدی بین سال‌های ١٣٩٥ تا ١٤٠٠، مبین تغییر عمده در حـوزه سیاسـت‌گذاری در زمینه مواجهه با بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری و تغییر رویکرد بـه آن، مطـرح شـدن مفهوم محله و رویکرد محله‌ای، تعریف و راه‌اندازی دفـاتر توسـعه محلـه در محلـات هـدف بازآفرینی و تهیه سند توسعه محله در مقیاس محله است؛ هرچند در ایـن دوره مطـرح شـدن مقیاس محله‌ای و نحوه همکاری میان کنشگران مختلف به افـزایش قـدرت تـأثیر اجتماعـات محلی و ساکنان این محلات بر فرایندهای تصمیم‌گیری برای این محلات منجر نشد (جدول ٣ نشان‌دهنده قدرت کم ساکنان در مقابل دیگر کنشگران اصلی این فرایند است).

بررسی سیر تحول رویکردهـای مداخلـه‌ای در دوره سـی‌سـاله (١٣٧٠–١٤٠٠) و تجـارب اجرایی نوسازی و بازآفرینی شهری در شهر مشهد نشان می‌دهد که می‌توان تغییر پارادایم هـم در بعد سیاست‌گذاری و هم در نحوه مدیریت اجرایی در این بـازه زمـانی را شناسـایی کـرد. بررسی تجارب این دوره نشان می‌دهد که یکی از اصـلی‌تـرین عوامـل مـؤثر بـر شـکل‌گیری هرکدام از رویکردهای حاکم بر دو دوره مذکور و درنتیجه تجارب غالب ناشی از آن‌ها در این دوره سی‌ساله، رویکرد متمرکز بر تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی از بالا به پایین است کـه بـه‌ویژه

در دهه‌های قبل به دنبال مشارکت کنشگران این فرایند به‌ویژه ساکنان این نواحی از شهر نبوده است؛ بلکه تنها شراکت اقتصادی شهروندان (ازجمله در تجربه طرح نوسازی منطقـه ثـامن) و استفاده از سرمایه‌های خرد و کلان شهروندان و بخش خصوصی مدنظر بوده است. علـاوه بـر این، غالب بودن رویکرد کالبدی، معادل بودن نوسازی شهری با تخریـب و نوسـازی در دوره اول است؛ درحالی‌که در دوره دوم ابعـاد دیگـر نوسـازی و رویکـرد یکپـارچگی محلـه‌ای در اهداف مدنظر قرار گرفته است.

بررسی جایگاه حکمروایی شـهری در فراینـدهای مـدیریتی بـازآفرینی شـهری (براسـاس تحلیل وضعیت اثرگذاری قدرت کنشگران) نشان مـی‌دهـد کـه شـاخص‌های توافـق‌شـده در حکمروایی مطلوب (مشارکت، حاکمیـت قـانون، شـفافیت، مسـئولیت‌پذیری، اجمـاع‌سـازی، عدالت و انصاف، کارایی و اثربخشـی و پاسـخ‌گـویی) در رویکردهـای مواجـه بـا بافت‌هـای فرسوده و ناکارآمد به‌صورت تمرکز و بدون در نظر گرفتن اصول حکمروایی مطلـوب اسـت. این موضـوع در دوره اول نوسـازی نمـود بیشـتری داشـته و در دوره بـازآفرینی شـهری نیـز تحت‌تأثیر ساختارهای موجود مدیریتی نتوانسته اسـت بـا الزامـات و شـرایط مطـرح‌شـده در حکمروایی مطلوب انجام شود.

کتابنامه

۱. امیری شهری، س. م.، و محمد نیای قرائی، ف. (۱٤۰۰). مکان یابی اراضی مستعد توسعه درونزا در بافت فرسوده با بهره گیری از مدل تحلیلی F'ANP؛ (نمونه موردی: محله شهید آوینی مشهد). *فصلنامه علوم و تکنولوژی محیط زیست*، ۲۳(۳)،۲۱۱-۲۲٦.

۲. ایزدی، م. س. (۱۳۷۹). روند دگرگونی سازمان فضایی بافتهای شهری ایران. *شهرداری‌ها*، ۲(۱۸)، ۱٤-۱٤.

۳. برانی، م.، اکبر، ع.، و فرامرزی، م. (۱٤۰۱). سنجش عوامل مؤثر بر بازآفرینی شهری پایدار در بافت فرسوده شهر ارومیه (موردمطالعه بافت مرکزی شهر). *فصلنامه پایداری، توسعه و محیط زیست*، ۳(۱۰)، ٤٦-۲۵.

٤. برک‌پور، ن. (۱۳۸۱). *گذار از حکومت شهری به حاکمیت شهری در ایران: مطالعهٔ موردی همدان-اسلام‌شهر* (رسالهٔ دکتری منتشرنشده). دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۵. پور احمد، ا.، حبیبی، ک. و کشاورز، م. (۱۳۸۹). سیر تحول مفهوم شناسی بازآفرینی شهری به‌عنوان رویکردی نو در نوسازی بافت‌های فرسوده. *فصلنامه مطالعات شهر ایرانی و اسلامی*، *۱*(۱)، ۸۹ – ۷۳.

٦. پیری ع.، زالی ن. و تقی‌لو ع.ا. (۱۳۹۱). امکان‌سنجی به‌کارگیری رهیافت‌های توانمندسازی در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی ناحیهٔ گلشهر مشهد. *مجلهٔ مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای*، ۳(۱۲) ،۱۱۹–۱۳٤.

۷. جعفری جبلی، ح.، موسی کاظمی، س. م.، حکمت نیا، ح.، و مختاری، ر. (١٤۰۱). تبیین آثار بازآفرینی فضاهای شهری بر عملکرد اقتصادی اجتماعی بافت تاریخی اصفهان نمونهٔ پژوهش: محدودهٔ میدان امام علی (ع). *مجله جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی*، ۳۳(۸۵)، ٤۲–۱۹.

۸. دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. (۱۳۸۵). *بافت‌های فرسوده شهر تهران، مصوبه شماره ۱۵۳۰۱/۳۱۰/۳۰۰–۱۳۸۵/۰٤/۲٤*. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، تهران.

۹. دویران، ا.، مشکینی، ا.، کاظمیان، غ.، و علی آبادی، ز. (۱۳۹۰). بررسی رویکرد مداخله در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با رویکرد ترکیبی محله زینبیه زنجان. *مجله پژوهش و برنامه‌ریزی شهری*، ۲(۷)، ۹۰–۷۱.

۱۰. رهنما، م.ر. (۱۳۸۷). اثرات اجرای طرح‌های بهسازی و نوسازی مرکز شهر مشهد بر محله پایین خیابان. *فصلنامه جغرافیا و توسعه*، ٦(۱۱)، ۱۸۰–۱۵۷.

۱۱. زیاری، ک.ا.، نیک پی، و.، و حسینی، ع. (۱۳۹۲). سنجش میزان مشارکت شهروندان در مدیریت شهری بر اساس الگوی حکمرانی خوب شهری مطالعه موردی؛ شهر یاسوج. *فصلنامه مسکن و محیط روستا*، ۲۳(١٤۱)، ۸٦ تا ٦۹.

۱۲. شهیدی، ا. (۱۳۹۵). *پیامدهای اجتماعی نوسازی بافت فرسوده در شهر مشهد: مورد پژوهی محله طبرسی*. مقاله ارائه‌شده در دومین کنفرانس بین‌المللی تحقیقات در عمران، معماری و شهرسازی و محیط زیست پایدار، استانبول، ترکیه.

۱۳. صحرایی، ع.، و محمودی نیا، ا. (۱۳۹۷). الگوی حکمرانی خوب. *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، *۸*(۲۸)، ۲۰۷–۲۳۲.

١٤. صحیزاده، م.، و ایزدی، م.س. (۱۳۸۳). حفاظت و توسعه شهری: دو رویکرد مکمل یا مغایر. *فصلنامه شهرسازی و معماری آبادی*، *١٤*(٤۵)، ۲۱–۱۲.

۱۵. صرافی، م. (۱۳۸۱). به‌سوی نظریه‌ای برای ساماندهی اسکان غیررسمی- از حاشیه‌نشینی تا متن شهرنشینی. *هفت شهر*، **۳**(۸)، ۱۱-۵.

۱٦. عباچی، ا.، یوسفی، ع.، و کرمانی، م. (۱۳۹۷). رویکرد دولت مدار به بازآفرینی شهری و اعیانی سازی وابسته: تحلیل عملکرد ذینفعان کلیدی در نوسازی بافت پیرامون حرم مطهر در مشهد. *توسعه روستایی*، *۱۱*(۱)، ۷۵-۹٤.

۱۷. فیروز ج.، عباس م.، و شعبانی، آ. (۱۳۹۸). تأثیر جهانی شدن بر نهادهای مدنی در ایران، *نشریه پژوهش سیاست نظری*، ۲۵، ۱۵۷-۱۷۹.

۱۸. کاظمیان، غ.، قربانی‌زاده، و.ا.، واعظی، ر.، و شاه‌محمّدی، م. (۱۳۹۸). الگوی نقش و ساختار حکمروایی محلی در نظام مدیریتی ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، *۱۱*(۲)، ۱۷۹-۲۰۲.

۱۹. لطیفی، غ.، فیضی، ق.، باجلال، ر.، و سلطان زاده، ع. (۱۳۹۵). بررسی و ارزیابی سیاست‌های تأمین مسکن در بافت‌های فرسوده نمونه موردی: محله آبکوه مشهد. *پژوهشنامه خراسان بزرگ*، *۷*(۲۳)، ٤۳-۲۷.

۲۰. مافی ع.ا.، و رضوی م.م. (۱۳۹۱). برنامه‌ریزی استراتژیک توسعۀ محله‌ای با تأکید بر متغیرهای اجتماعی (مطالعۀ موردی: محلۀ طلاب شهر مشهد). *مجلۀ مطالعات و پژوهش‌های شهری و منطقه‌ای*، *٤*(١٤)، ١٢٦-١١٥.

۲۱. مهدی زاده، ج.، مطلق، م.ت.، امیری، م.د.، صراف‌زاده، ه.، جهانشاهی، م.ح.، و پیرزاده‌نهوچی، م.ح. (۱۳۸۲) برنامه‌ریزی توسعه شهری، تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران. *مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران*، تهران ، ۳۵-۳۰.

۲۲. نسترن، م.، قاسمی، و.، و هادی‌زاده‌زرگر، ص. (۱۳۹۲). ارزیابی شاخص‌های پایداری اجتماعی با استفاده از فرایند تحلیل شبکه(ANP) . *مجلۀ جامعه‌شناسی کاربردی*، *٢٤*(۳)، ۱۷۳-۱۵۵.

۲۳. هادی زاده زرگر، ص.، و نسترن، م. (۱۳۹۵). بهسازی بافت فرسوده شهری با رویکرد پایداری اجتماعی مورد شناسی: محله دریادل شهر مشهد. *فصلنامۀ جغرافیا و آمایش شهری و منطقه‌ای*، ٦(٢١)، ١١٣-١٢٤.

۲٤. هادی‌زاده‌زرگر، ص. (۱۳۹۱). *سنجش و ارزیابی شاخص‌های پایداری اجتماعی در سطح محله‌های شهر مشهد* (پایان‌نامۀ منتشر نشده کارشناسی‌ارشد). دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان.

25. Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *8*, 543-571.

26. Bourne, L. (2009). *Stakeholder Relationship Management: a Maturity Model for Organizational Implementation*. UK: Farnham.
27. Bringer, J. D., Johnston, L. H., & Brackenridge, C. H. (2006). Using computer-assisted qualitative data analysis software to develop a grounded theory project. *Field Methods*, *18*(3), 245-266.
28. Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Stone, M.M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaboration: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, *66*, 44-55.
29. Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*, 1-29.
30. Jones, P., & Evans, J. (2006). Urban regeneration, governance and the state: Exploring notions of distance and proximity. *Urban Studies*, *43*(9), 1491-1509.
31. Judith E. Innes, David E. Booher. (2018). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, New York: Routledge, 10-12.
32. Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London: Routledge.
33. Izadi, M.S. (2008). *A study on city center regeneration: A comparative analysis of two different approaches to the revitalization of historic city centers in Iran*. Newcastle University, Retrieved from http:// theses.ncl.ac.uk/ jspui/ handle/ 10443/759
34. Linden, R.M. (2010). *Leading across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass.
35. Stouten, P. (2011). *Changing Contexts in Urban Regeneration: 30 years of modernization in Rotterdam*. Techne Press.
36. UNECE. (2007). *A Guide to Promoting Good Governance in Public Private Partnerships*. United Nation Economic Commission for Europe.
37. Van Dijk, M.P. (2006*). Managing Cities in Developing Countries: The Theory and Practice of Urban Management*. Edward Elgar Publishing.